Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 4 (1947)

Heft: 6

Artikel: Die Rechtsgrundlagen der Orts- und Regionalplanung im Kanton Zürich

Autor: WR

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783829

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

antwortete Meili schlagfertig: ‚Die Nacht weicht langsam aus den Tälern.'»

In der **Thurgauer Volkszeitung** erschien eine längere Berichterstattung über den Schweizerischen Juristentag, die sich aber streng an den Verhandlungsverlauf anlehnte. Sie enthielt sich jeglicher Art von Kritik und freier Betrachtungsweise. Zum Referat Reichlins erklärte sie, dass es «gewürzt war mit geistvollen und witzigen Formulierungen».

Der **«Vorwärts»** in Basel schrieb unter anderem unter dem Titel «Landesplanung, Privateigentum und Bodenspekulation»... und mit dem Untertitel: «Das Advokatenparlament in Engelberg» folgendes: «... Man hat auch bei bei uns, wenn auch reichlich spät, eingesehen, dass man der Sache nicht einfach ihren Lauf lassen kann, man muss sich darüber verständigen, wie man den Boden am besten aufteilt, damit jedes zu seinem Rechte kommt, das Bauernland, die Wohngebiete, der Verkehr, die Industrie. Wenn man das Chaos verhüten will, muss man ordnen. Man muss vorausschauen, also planen... Mit allen diesen Fragen befasst sich bei uns seit einigen Jahren die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, der Techniker, Verwaltungsfachmänner und Regierungsmänner aller Kantone angehören. — Aber es scheint, dass all diese Techniker und fortschrittlichen Leute die Rechnung ohne den Wirt gemacht haben. Diese Rechnung, ausgestellt im Namen des Privateigentums und der Bodenspekulation, haben ihnen am letzten Wochenende die in Engelberg versammelten schweizerischen Juristen präsentiert. Die fortschrittlich denkenden Planer, die sich seit Jahren bemühen, ihre Sache zum Nutzen des Landes vorwärts zu bringen, haben eine richtige kalte Dusche erhalten. Wenn die Planung nicht auf dem Papier bleiben soll, so sind Beschränkungen in der privatwirtschaftlichen Verfügung über den Bodenbesitz notwendig usw. Nach der Meldung der schweizerischen Juristen kommen aber all diese von der Vernunft geforderten Einschränkungen einer Enteignung gleich und müssen dem Eigentümer bezahlt werden. Ein weisser Rabe, der Neuenburger Georges Béguin, hatte verlangt, die Entschädigung für den Minderwert sei nur zu bezahlen, wenn das Land an das Gemeinwesen übergehe oder wenn der Eigentümer für sich selbst habe bauen wollen, nicht aber für spekulative Zwecke verwendet werde. — Unter Führung eines Staatsschreibers aus dem Kanton Schwyz haben die versammelten Schweizer Juristen diesen weissen Raben gründlich zerzaust. Wieder einmal wurde mit dem Privateigentum als einer der ‚tragenden Säulen' unserer Rechtsordnung und mit der ‚föderalistischen Struktur' des Staates aufmarschiert.» — Später heisst es noch: «Die schweizerischen Advokaten machen mit ihren weltfremden Auseinandersetzungen über die Eigentumsgarantie sich zu Anwälten der vom Schweizervolk immer mehr verurteilten Bodenspekulation.»

Die ausführlichste Berichterstattung über die Verhandlungen in Engelberg wurde in der **«Neuen Zürcher Zeitung»** publiziert. Das Blatt nimmt aber keine eigene Position ein, dagegen geht sie auf die Referate von Dr. Paul Reichlin und Georges Béguin sowie auf die Diskussion sehr gründlich ein und sucht alle in Engelberg gestreiften Punkte zu erwähnen. Es spricht hier ein Jurist, der am Eingang sagt: «Für den Juristen kann es sich nicht darum handeln, zu den technischen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen der Landesplanung Stellung zu nehmen, aber wenn er dort, wo durch die Planung Rechtsfragen aufgeworfen werden, raten und urteilen soll, muss er wenigstens in grossen Zügen mit dem Zweck der Landesplanung vertraut sein.» *G.*

Die Rechtsgrundlagen der Orts- und Regionalplanung im Kanton Zürich

Nach einem Referat über dieses Thema an der Generalversammlung des zürcherischen Gemeindepräsidentenverbandes vom 26. Januar 1947 hat Dr. Hans Sigg darüber einen Aufsatz im «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung» Nr. 7/8 vom 15. April 1947 veröffentlicht, dessen wesentliche Punkte wir hier gekürzt wiedergeben.

Die Planung geht vom Begriff des Grundeigentums aus, wie er im Schweiz. Zivilgesetzbuch umschrieben ist. Dieses regelt jedoch nur die Beziehungen zwischen den privaten Grundeigentümern. Die Beziehungen des Grundeigentümers zum öffentlichen Gemeinwesen werden durch das öffentliche Recht beherrscht. Theorie und Praxis sind sich denn auch darüber einig, dass der Inhalt des Grundeigentums durch das öffentliche Recht eingeschränkt werden kann, was übrigens in Art. 702 des ZGB. noch ausdrücklich gesagt wird. Neben der eidgenössischen Forstgesetzgebung sind im Kanton Zürich insbesondere fünf Gesetze und Verordnungen massgebend.

Die Rechtsgrundlagen der Planung im speziellen

1. Das Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen von 1893

Dieses Gesetz gilt nur für die Städte Zürich und Winterthur und diejenigen Gemeinden, die sich ihm freiwillig ganz oder nur im Sinne von § 1, Abs. 2, unterstellen. Für die Regional- und Ortsplanung sind darin massgebend:

Bebauungsplan, Bau- und Niveaulinienplan, Bauordnung mit Bauzonenplan, für deren Erlass die Gemeinde kompetent ist, während der Gesamtplan in die Zuständigkeit des Regierungsrates fällt.

Der *Bebauungsplan* bestimmt das Strassennetz sowie die öffentlichen Anlagen und Plätze.

Der *Bau- und Niveaulinienplan* bestimmt die Stellung und Richtung der Bauten, deren Höhenlage und Basis für das Höhenmass. Das zwischen ihnen liegende Land wird dabei mit dem Expropriationsbann belegt.

Die Bauordnung enthält die Vorschriften, ob und inwieweit Boden baulich ausgenützt werden darf, und die Zoneneinteilung über geschlossene und offene Wohnbebauung, Zonen für Industrie, Land- und Forstwirtschaft und über Grünzonen, in denen das Bauen überhaupt verboten ist.

Der Gesamtplan erstreckt sich über das Gebiet mehrerer Gemeinden und soll vom Regierungsrat unter Fühlungnahme mit den Gemeindebehörden aufgestellt werden, wenn das Bedürfnis es erfordert. Er soll das Verkehrsstrassennetz, die Grundlagen für die Wasserversorgung und für die Ableitung des Abwassers, die für öffentliche Anlagen erforderlichen Gebiete, die Industriegebiete, die land- und forstwirtschaftlich benützten Gebiete und die Wohngebiete enthalten. Wie dem Bebauungsplan kommt auch dem Gesamtplan keine dauernde grundeigentumsbeschränkende Wirkung zu. Diese tritt erst ein, wenn gestützt auf diese Pläne Baulinien festgelegt werden oder eine Bauordnung erlassen wird. Das für den Strassenbau in Aussicht genommene Land wird nicht schon mit der Aufnahme der öffentlichen Strassen und Plätze in den Gesamtplan, sondern erst durch die Festsetzung von Baulinien mit dem Expropriationsbann belegt und damit vor einer Ueberbauung gesichert. Eine Beschränkung der aus dem Grundeigentum basierenden Baufreiheit

tritt erst mit der Genehmigung der von der Gemeinde zu erlassenden Gemeindebauordnung durch den Regierungsrat ein. Schon hieraus ergibt sich eindeutig, dass die Ausscheidung land- und forstwirtschaftlicher Zonen grundsätzlich Sache der Gemeinden ist. Durch die Teilrevision des Baugesetzes vom Jahre 1943 hat der kantonale Gesetzgeber sein Recht, über die bauliche Ausnützung von Grund und Boden zu legiferieren, weitgehend an die Gemeinden abgetreten und sich mit der Feststellung begnügt, dass die Vorschriften der Gemeindebauordnung nicht hinter den Anforderungen des kantonalen Rechtes zurückstehen dürfen. Auch die Ausscheidung land- und forstwirtschaftlich genützter Gebiete fällt in die Zuständigkeit der Gemeinde und ist keineswegs grundsätzlich vom Vorliegen eines regierungsrätlichen Gesamtplanes abhängig.

2. Das Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch von 1911

Auch dieses Gesetz enthält Vorschriften über die Beschränkung des Grundeigentums, jedoch wie diejenigen des ZGB. selbst rein privatrechtlicher Natur, die durch freie Vereinbarung zwischen den beteiligten Grundeigentümern auch gegen den Willen der Gemeindebehörden abgeändert werden können.

3. Das Gesetz über das Strassenwesen von 1893.

Es regelt das Verhältnis einer Baute zum öffentlichen Verkehrsweg. Wichtig ist, dass es auch diejenigen Gemeinden, die das Baugesetz weder ganz noch reduziert eingeführt haben, das Recht gibt, Baulinien im Sinne des Baugesetzes festzustellen, wodurch sie für Strassenbauten oder -verbesserungen das Recht zur Expropriation erhalten.

4. Die regierungsrätliche Verordnung über den Natur- und Heimatschutz von 1912

Auf Grund des in Art. 702 ZGB. enthaltenen Rechts zur Beschränkung des Grundeigentums hat das kantonale Einführungsgesetz in § 182 den Regierungsrat ermächtigt, auf dem Verordnungswege zum Schutz und zur Erhaltung von Altertümern, Naturdenkmälern und seltenen Pflanzen, zur Sicherung der Landschaften, Ortschaftsbilder und Aussichtspunkte vor Verunstaltung die nötigen Verfügungen zu treffen. In seiner Verordnung vom 9. Mai 1912 hat der Regierungsrat von seinem Recht teilweisen Gebrauch gemacht. Er hat in der freien Natur befindliche Gegenstände, denen für sich allein oder in ihrem Zusammenhang ein wissenschaftliches Interesse oder ein bedeutender Schönheitswert zukommt, vor Verunstaltung oder Beeinträchtigung als geschützt erklärt, namentlich durch Bauten. Daneben hat der Regierungsrat den Gemeinden das Recht eingeräumt, auf dem Wege der Verordnung Vorschriften über den Schutz des Ortsbildes, einzelner Strassen, Plätze und Bauwerke von geschichtlicher oder ästhetischer Bedeutung zu erlassen. Die Gemeinden haben von dieser Ermächtigung in ganz verschiedener Weise Gebrauch gemacht, durch besondere Natur- und Heimatschutzverordnungen oder Aufnahme von entsprechenden Bestimmungen in die Bauordnung.

5. Das Gesetz über die Korrektion, den Unterhalt und die Benützung der Gewässer von 1901

Der Kanton besitzt die Hoheit über sämtliche ober- oder unterirdischen öffentlichen Gewässer. Die Einleitung von verunreinigten und Abwassern aus Bauzonen in solche sind an eine kantonale Bewilligung gebunden, wodurch das kantonale Wasserbaugesetz als indirekte Rechtsquelle für die Orts- und Regionalplanung bezeichnet werden kann.

Verfassungsmässige Schranke der öffentlich-rechtlichen Grundeigentumsbeschränkung

Das kantonale Gesetz und die den Gemeinden gewährten Kompetenzen sind gebunden an den in Art. 4 der Kantonsverfassung gewährleisteten Schutz wohlerworbener Privatrechte, zu denen auch das Grundeigentum gehört. Theorie und Praxis sind sich darüber einig, dass zwar für die Wegnahme wohlerworbener Privatrechte eine gerechte Entschädigung zu bezahlen ist, nicht aber für die durch das öffentliche Recht festgesetzten Beschränkungen des Grundeigentums. Auch bei einem vollständigen Bauverbot bleibt dem Grundeigentümer das Eigentum an Grund und Boden. Die bundesgerichtliche Praxis hat indessen gezeigt, dass es unmöglich ist, generell eine genaue Grenze festzustellen, wo die Beschränkungen des Eigentumsrechtes einen Grad erreichen, dass sie einer entschädigungspflichtigen Enteignung gleichkommen und hat hiefür den Begriff des enteignungsähnlichen Tatbestandes eingeführt. Es sei auf den einzelnen Fall abzustellen. Aus den Entscheiden sind als Richtlinien erkennbar, dass ein enteignungsähnlicher Tatbestand in der Regel nur dann vorliegt, wenn:

a) dem Eigentümer ein bereits ausgeübter oder wirtschaftlich verwerteter Gebrauch der Sache untersagt wird, oder

b) das Verbot die Benützung der Sache in ausserordentlich hohem und empfindlichem Masse einschränkt und ausnahmsweise einen einzelnen oder nur einzelne wenige Eigentümer so hart trifft, dass die Opfer zugunsten des Gemeinwesens zu gross wären, wenn der Eigentümer keine Entschädigung erhielte. Nicht der Fall ist dies z. B. bei der Ausscheidung von Land- und Forstwirtschaftszonen, bzw. Grünzonen, die im Zeitpunkte ihrer Ausscheidung land- und forstwirtschaftlich bebaut wurden und wenn es sich um zusammenhängende, im Besitz einer Mehrzahl von Grundeigentümern befindliche Gebiete handelt. Wie die Enteignung ist auch die Grundeigentumsbeschränkung nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Wohle liegt, was z. B. bei der Ausscheidung von überbaubarem und der Bebauung entzogenen Gebieten im Zuge der Regional- und Landesplanung entschieden der Fall ist. Die planlose Ueberbauung bringt Unzukömmlichkeiten für die Allgemeinheit und zwingt zu unwirtschaftlichen Kapitalinvestitionen durch Erstellung eines unnötig grossen Strassen- und Leitungsnetzes. Die Schaffung von Grün-, bzw. Landwirtschaftszonen liegt nicht nur im fiskalischen, sondern auch beim volkswirtschaftlichen, ästhetischen und ethischen Interesse.

Schlussfolgerungen

Für eine Orts- und Regionalplanung liegen die rechtlichen Grundlagen im Kanton Zürich — neben der eidgenössischen Forstgesetzgebung — vor allem in der kantonalen Gesetzgebung über das Bauwesen, das Strassenwesen, den Natur- und Heimatschutz und die öffentlichen Gewässer. Die grösste Bedeutung kommt der Baugesetzgebung zu, die den Gemeinden im Erlass eigener Gemeindeordnungen grosse Freiheit lässt und ermöglicht, ihr Gebiet in Zonen zu unterteilen, die baulich verschieden intensiv ausgenützt werden dürfen, unter Umständen aber auch Teile des Gemeindegebietes der Land- und Forstwirtschaft zu reservieren und eigentliche Grün-(Bauverbots)gebiete auszuscheiden. Für die Orts- und Regionalplanung im Kanton Zürich wäre Wesentliches gewonnen, wenn sich alle Gemeinden dem kantonalen Baugesetz von 1893 wenigstens im Sinne seines § 1, Abs. 2, unterstellten, damit sämtliche Gemeinden die Kompetenz hätten, das kantonale Baurecht durch eigene Gemeindebauordnungen zu ergänzen. *wr.*